Segunda Câmara
Sessão: **14/5/2013**

21 TC-001830/007/08 - INSTRUMENTOS CONTRATUAIS
Contratante: Prefeitura Municipal de Caçapava.
Contratada: Itacolomy Administração de Bens Ltda.
Autoridade(s) Responsável(is) pela Abertura do Certame Licitatório, pela Homologação e Autoridade(s) que firmou(aram) o(s) Instrumento(s): Carlos Antônio Vilela (Prefeito).
Objeto: Locação de veículos e equipamentos.
Em Julgamento: Licitação – Pregão Presencial. Contrato celebrado em 08-08-08. Valor – R$12.221.664,00. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, nos termos do artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar nº 709/93, pelo Conselheiro Robson Marinho, publicada(s) no D.O.E. de 13-01-09 e 27-08-10.
Advogado(s): Flávia Maria Palavéri Machado e outros.
Acompanha(m): Expediente(s): TC-023077/026/12 e TC-039939/026/12.
Fiscalizada por: UR-7 - DSF-I.
Fiscalização atual: UR-7 - DSF-II.

Relatório

Em exame, licitação e contrato assinado em 8/8/08, celebrado entre a **Prefeitura Municipal de Caçapava** e a **Itacolomy Administração de Bens Ltda.**, tendo por objeto a locação dos veículos, máquinas e equipamentos definidos nos lotes A, B e C do Pregão nº 033/2008[1], pelo período de 48 (quarenta e oito) meses, com doação no término do contrato, e pelo valor total de R$ 12.221.664,00[2].

A licitação foi processada na modalidade Pregão Presencial sob o nº 033/2008, do tipo menor preço por lote (Lotes A, B e C), sendo que o laudo da unidade de fiscalização registrou a participação de 02 (duas) proponentes para os 03 (três) lotes licitados.

---

[1] Lote A: Composto por equipamentos rodoviários zero hora, de fabricação nacional, nas características técnicas descritas nos itens 1, 2, 3 e 4 do Anexo I do edital do Pregão nº 033/2008 (- uma motoniveladora; - uma escavadeira hidráulica; - uma usina fixa de asfalto; - uma máquina rebocável);
Lote B: Composto por chassis de caminhões e equipamentos zero km, e microônibus zero km, de fabricação nacional, nas características técnicas descritas nos itens 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 do Anexo I do edital do Pregão nº 033/2008;
Lote C: Composto por veículos leve, zero km, de fabricação nacional, nas características técnicas descritas nos itens 1, 2, 3, 4, 5, 6, e 7 do Anexo I do edital do Pregão nº 033/2008.
[2] Lote A: R$ 89.131,00 mensais; Lote B: R$ 85.000,00 mensais; Lote C: R$ 80.487,00 mensais; Total Mensal: R$ 254.618,00.

A unidade de fiscalização opinou pela irregularidade da licitação e do contrato, consignando os seguintes apontamentos: - não apresentação da estimativa trienal do impacto orçamentário financeiro e de declaração do ordenador de despesa acerca da adequação com a Lei Orçamentária Anual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 16, inc. I e II, da LRF); - adoção do instituto da locação quando, na realidade, tratou-se de leasing financeiro que violou o art. 7° da Lei n° 6.099/74, que determina a subordinação das operações de arrendamento mercantil ao controle e fiscalização do Banco Central; - não compatibilidade dos preços contratados com os de mercado (art. 43, IV, da Lei n° 8.666/93), vez que os preços obtidos no pregão foram maiores que os apresentados na cotação de preços inicialmente realizada; - ausência de justificativas sobre a razão de locar os veículos e equipamentos com reversão ao patrimônio público ao invés de adquiri-los; - remessa extemporânea do contrato a este Tribunal.

Depois de serem as partes interessadas regularmente notificadas, foram apresentadas justificativas pelo Sr. Carlos Antonio Vilela, Prefeito Municipal de Caçapava à época dos fatos.

Alegou que, diferentemente do que dispõe o art. 16 da LRF, o caso em apreço não trata de nova ação governamental ou de expansão de já existente, vez que a contratação objetivou a prestação de serviços inerentes às atividades habituais da Municipalidade, cujas despesas já costumeiras e habituais estão previstas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei de Orçamento Anual.

No que tange à justificativa para a contratação, disse que a opção pela locação foi tomada pelo fato de a Prefeitura não possuir recursos para a aquisição da totalidade dos equipamentos, e que não poderia financiá-los por não dispor de linha de crédito para tal.

Sustentou ainda não haver indício de ilegalidade ou ofensa à economicidade na locação de veículos/equipamentos para atendimento das necessidades com doação no término do contrato, defendendo ainda que o juízo de conveniência e oportunidade das despesas públicas pertence ao administrador.

Aduziu que não se tratou de um leasing financeiro, afirmando que o edital continha condições contratuais adequadas e inerentes à natureza do objeto e do instituto

da locação, salientando o texto dos arts. 481 e 565 do Código Civil e as suas conceituações distintas para a compra e venda e para a locação. Defendeu a simples existência do "plus" de no final ocorrer a doação sem qualquer ônus à Administração.

Sustentou que a Prefeitura não se viu obrigada a arcar de forma imediata com grandes somas como investimento inicial, assim como não se viu obrigada à contabilização como ativo imobilizado e nem ficou sujeita à depreciação contábil nos três primeiros anos, além de o ônus do licenciamento e do seguro ter ficado a cargo da contratada durante o prazo de locação, acrescendo que a transação não ficou sujeita aos pesados encargos financeiros de um leasing ou financiamento.

Em relação à compatibilidade dos preços com os praticados pelo mercado, alegou ter contado a Municipalidade com as cotações de 04 (quatro) empresas do ramo para a elaboração de sua estimativa, aduzindo não haver qualquer obrigatoriedade legal de que os preços apresentados para fins de cotação sejam os mesmos das propostas ofertadas em sede de licitação, além de as cotações contarem com prazo de validade. Destacou que somente em três itens houve oferta maior do que o valor inicialmente cotado.

Por fim, salientou que a remessa extemporânea afigura-se como uma falha administrativa e de caráter formal, passível de recomendação, por não ter acarretado ônus aos cofres municipais ou mesmo dificultado a análise dos instrumentos pelo Tribunal de Contas do Estado.

Seguiram os autos para análise da SDG, que propôs nova fixação de prazo à origem, por entender que existiram falhas que restringiram a competitividade e acarretaram a participação de somente duas licitantes. Fez apontamentos quanto à ausência de delegação para o pregoeiro subscrever o edital e à ausência de justificativas técnicas para os índices de liquidez corrente e geral em patamares limítrofes aos permitidos por esta Corte[3], impugnando também a exigência de que as propostas se fizessem

[3] No item 7.4.4.1.2 do edital: "*A comprovação da boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, pela análise do balanço, nos moldes estabelecidos no Anexo VI deste Edital*".
No Anexo VI: "*1) Quociente de liquidez corrente igual ou maior que 1,50, a saber (...) 2) Quociente de liquidez geral igual ou maior que 1,50, a saber (...)*".

acompanhar de documento que configurava ofensa à Súmula nº 15 desta Corte, sob pena de desclassificação[4].

As partes foram uma vez mais notificadas, vindo aos autos novas justificativas do Sr. Carlos Antônio Vilela, Prefeito Municipal à época dos fatos.

No tocante à ausência de delegação de poderes ao pregoeiro para subscrever o edital, disse entender ser esta uma interpretação meramente literal. Destacou que o art. 9º do Decreto Municipal nº 2.633/06 estabelece ser atribuição do pregoeiro, dentre outras, *"a prática dos demais atos pertinentes ao procedimento"*, sustentando que a assinatura do edital encontra-se implícita na prática dos atos pertinentes ao procedimento, além de entender que não existe qualquer impedimento legal para que o pregoeiro assine os termos do edital.

No que tange aos índices econômico-financeiros, alegou que a Lei em momento algum prevê expressamente quais as exatas proporções são permitidas para a liquidez e o endividamento, sendo afirmado que o índice na forma como foi exigido no edital exprime de forma criteriosa a cautela e diligência da Administração no resguardo público, sendo a exigência pertinente e razoável.

Fez citação a algumas decisões que trataram de índices econômico-financeiros para afirmar que o exigido manteve a competitividade e a segurança à Administração quanto às condições econômico-financeiras do vencedor.

Sobre a suscitada ofensa à Súmula nº 15, alegou que a finalidade da declaração era tão somente garantir que o equipamento locado seguiria o padrão mínimo estipulado pelo próprio fabricante, traduzindo a preocupação da Administração quanto à adequada instalação, funcionamento, operação, manutenção, garantia, suporte e assistência técnica do equipamento.

---

[4] No Anexo I – Lote "A" – Item 3: "3) 01 (uma) usina fixa de asfalto, fabricação nacional, nova, zero hora, para misturas a frio com as seguintes especificações técnicas: (...) Observação: Neste item deverá ser anexado à proposta, uma declaração do fabricante da Usina que está sendo ofertada em locação, assumindo o compromisso que fará todo o acompanhamento para instalação física desta Usina, bem como fornecerá a Planta de Instalação. Além disso, deverá assumir o compromisso de colocar a mesma em operação, acertando o traço com os agregados e emulsão fornecidos pela Prefeitura. Esses serviços deverão ser sem nenhum custo. Este compromisso é adicional e complementar ao serviço de atendimento no período de garantia e da assistência técnica do equipamento".

Destacou que no caso específico da usina fixa, demanda-se o fornecimento de serviços de instalação e suporte, incumbindo, assim, à empresa contratada a instalação, operação e manutenção do equipamento, que deveria ser novo, sem uso anterior, cujo modelo estaria em linha de fabricação, de maneira que o fabricante do equipamento deveria garantir a instalação e suporte, estando os fabricantes envolvidos diretamente na solução durante a execução contratual, recomendando que o mesmo anuísse com o acompanhamento da instalação física da usina, evitando, assim, impasses na execução contratual.

Sustentou que a declaração não foi exigida como condição de habilitação, mas, "*como fator de qualidade do bem a ser fornecido*". Disse não haver impedimento legal para que a Administração determine requisitos de qualidade mínima, e encerrou reiterando que a declaração não induz a exigência de compromisso de terceiros alheios à disputa, mas somente a demonstração de que a licitante possuía meios de atender o objeto em sua plenitude.

A SDG manifestou-se, ao final, pela irregularidade da licitação e do contrato.

Consignou que a subscrição do edital por parte do pregoeiro é procedimento reprovado pela jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do decidido no processo TC-000620.989.12-9.

Aduziu que os índices contábeis exigidos no Anexo IV do edital encontram-se em patamares limítrofes aos aceitos por esta Corte, sem qualquer esclarecimento sólido que justificasse sua adoção, tendo em vista que a realidade mostra situações de liquidez diferenciadas por setor de atividade. Destacou decisão neste sentido nos processos TC-016947/026/09, TC-017367/026/09 e TC-017461/026/09.

No que toca à declaração da fabricante da usina de asfalto, de que se comprometeria a fornecer suas instalações, disse que a exigência constituiu afronta à Súmula nº 15, que veda expressamente a estipulação de compromisso de terceiros alheios à disputa.

A matéria integrou a pauta da sessão de 16/4/13 da E. Segunda Câmara, tendo sido dela retirada nos termos do art. 105, inc. I, do Regimento Interno deste Tribunal.

Em sequência, foram apresentados Memoriais pelo Sr. Carlos Vilela, Ex-Prefeito Municipal de Caçapava.

Alegou que a assinatura do edital pelo pregoeiro decorreu da análise sistemática do art. 9° do Decreto Municipal n° 2.633/06, sustentando que essa falha não acarretou qualquer prejuízo à competitividade ou mesmo ao erário, razão de entender cabível ser tratada como recomendação.

Sobre os índices financeiros, afirmou ter a Municipalidade buscado garantir a seleção de empresas aptas a cumprir as obrigações licitadas, com a integral realização dos serviços e a efetiva entrega dos equipamentos ao final da contratação. Também defendeu que os índices se encontravam dentro dos parâmetros aceitos na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado, tendo citado decisão do processo TC-000555/004/07.

No tocante à suscitada inobservância da Súmula n° 15, afirmou que não houve pedido de documento de terceiro como condição para habilitação, mas, que houve apenas exigência de declaração sobre a usina de asfalto acompanhando a proposta, como uma garantia da parte operacional, por não bastar que o equipamento esteja funcionando, vez que se trata de equipamento que precisa fazer uma mistura perfeita de pedra, pedrisco e emulsão, ou seja, cumprir um projeto que foi resultado de um estudo em laboratório.

Sustentou que se necessitava da certeza de um perfeito funcionamento da usina de asfalto, e que o documento não inviabilizou a competição, afirmando que todo licitante reúne condições de oferecer o documento questionado, na medida em que todo fabricante participa do projeto de montagem, instalação, mistura da massa asfáltica e, por fim, de sua aplicação nas ruas e estradas municipais, por se tratar de equipamento que tem um funcionamento altamente técnico.

Defendeu que, diante da situação noticiada, e no intuito de se extrair a maior eficácia da atuação do Poder Público no caso concreto, houve a necessidade de se ponderar de modo a atingir a melhor solução, harmonizando os princípios da Administração, sem que a aplicação de um deles acarretasse o sacrifício do outro.

É o relatório.

npg

Inicialmente, em relação aos apontamentos do laudo da fiscalização, as justificativas da origem, de modo geral, mostraram-se passíveis de acolhimento.

No que tange ao fato de o patamar mínimo de liquidez de 1,50 se situar no limite dos parâmetros usualmente aceitos por esta Corte, há de se considerar que isto não significa um apontamento de que o índice ultrapassou os limites do que se entende como razoável, de sorte que esta questão não se coaduna com um decreto de irregularidade, mas, com uma ressalva passível de recomendação.

O mesmo deve ocorrer com a suscitada ausência de ato de delegação para o subscritor do edital, por ser apenas um vício de forma.

Sob outro aspecto, existiu a previsão do Anexo I de que a declaração nele prevista deveria ser apresentada junto à proposta para o Lote A[5], a qual, embora não tenha sido condição para habilitação, constou como requisito de classificação das propostas para o Lote A.

De fato, um documento dessa natureza deveria ter sido exigido apenas da licitante vencedora do Lote A, já que a conduta de se impor tal obrigação a todas as licitantes constituiu ofensa ao enunciado da Súmula nº 15 deste Tribunal.

Entretanto, como se tratou de uma cláusula circunscrita apenas ao Lote A de um certame do tipo menor preço por lote, não há como deixar de considerar que essa irregularidade não se comunica aos Lotes B e C, de maneira

[5] No Anexo I - Lote "A" - Item 3: "3) 01 (uma) usina fixa de asfalto, fabricação nacional, nova, zero hora, para misturas a frio com as seguintes especificações técnicas: (...) Observação: Neste item deverá ser anexado à proposta, uma declaração do fabricante da Usina que está sendo ofertada em locação, assumindo o compromisso que fará todo o acompanhamento para instalação física desta Usina, bem como fornecerá a Planta de Instalação. Além disso, deverá assumir o compromisso de colocar a mesma em operação, acertando o traço com os agregados e emulsão fornecidos pela Prefeitura. Esses serviços deverão ser sem nenhum custo. Este compromisso é adicional e complementar ao serviço de atendimento no período de garantia e da assistência técnica do equipamento".

que o julgamento pela irregularidade deverá atingir tão somente o ajuste para o Lote A.

Ante o exposto, voto pela **regularidade** da licitação e dos contratos para os Lotes B e C, e pela **irregularidade** da licitação e do contrato para o Lote A, acionando-se os incisos XV e XXVII do artigo 2° da Lei Complementar n° 709/93, e **recomendando** à Prefeitura Municipal de Caçapava que: - dê cumprimento ao § 5 do art. 30 da Lei n° 8.666/93; - observe a Súmula n° 15 deste Tribunal; e - mantenha seus editais de licitação subscritos pela autoridade superior, nos termos do inc. I do art. 3° da Lei n° 10.520/02.

É como voto.